

# NATO拡大問題とCIS

ーロシアの対外政策における位置づけー

*Russian Policy towards NATO and CIS*

小澤 治子\*

## 要 旨

本稿においては、第1にソ連解体後6年にわたったロシアの対外政策の基本的特色について考察し、第2にロシアと旧ソ連諸国との関係がいかなるものであるかを概観する。そして第3にNATO拡大問題をめぐりロシア国内で行われた議論、またその議論がロシアの対外政策に及ぼしたあるいは今後及ぼし得るインパクトについて考察する。以上の考察を通じて冷戦構造崩壊後におけるロシアの対外政策の特色について明らかにしたい。

## はじめに

1997年7月、NATO（北大西洋条約機構）首脳会議は、ポーランド、ハンガリーそしてチェコの3カ国と1999年の新規加盟実現をめざして交渉にはいることを最終的に決定した。それに先立つ5月、ロシアとNATOは協力関係構築を謳った基本文書に調印した。このようにしてNATOの東方への拡大問題は一つの区切りをつけ、冷戦構造崩壊後のヨーロッパの国際関係システムは新たな一步を踏み出すことになったのである。

冷戦時代には事実上ソ連の支配下にあった中東欧各国のNATOへの加盟が、ロシアの対外政策にもたらす衝撃は大きい。当然ながらロシア国内では加盟の是非をめぐってさまざまな議論が行われたのである。そこで本稿では主としてロシアの対外政策におけるNATO拡大問題の位置づけを考察し、ロシア政府がNATOの中東欧への拡大を容認したことの意味を明らかにしたい。

このような考察を行う理由は次の点にある。NATO拡大問題は、ロシアといわゆる西側（ヨーロッパの冷戦構造崩壊によって、厳密な意味では「西側」という概念は成立しなくなっ

\*OZAWA, Haruko [情報文化学科]

た。しかし、本稿では便宜上アメリカと西ヨーロッパなど主として冷戦時代にソ連、東ヨーロッパと対立関係にあった国々を表わす用語として「西側」という表現を用いることとする)との協調関係が今後とも継続するか否かをおしはかる重要な指標であり、その意味で、ロシアの対外政策の中で大きな位置を占めると思われるからである。別の言い方をすれば、この問題をめぐるロシアの対応しだいでは、国際関係に再び緊張状態が訪れる可能性も否定できない。すなわち、M. ゴルバチョフ政権期の新思考外交の下で、ソ連は西側との協調関係の構築、また国際社会への参加と統合を押し進め、対外政策の脱イデオロギー化をはかってきた。ロシアがNATO拡大の容認に踏み切ったことは、1991年12月のソ連解体後さまざまな紆余曲折を経ながらも、ロシアの対外政策の中で、この脱イデオロギーの原則が生き続けていることを意味するのである。

NATO拡大問題との関連で重要なのは、1996年から97年にかけてロシアがCIS（独立国家共同体）との関係強化を押し進めた点である。あるロシアの新聞は、1997年前半のロシア外交の成果として次の4点を指摘する（1）。第1は、ロシアとベラルーシとの間で同盟条約が調印をみたこと（4月）、第2に、ロシアとNATOとの基本文書調印（5月）、第3に、ロシアとウクライナとの友好協力パートナーシップ条約の調印（5月）、そして第4に、ロシアのいわゆるサミット、主要国首脳会議への仲間入りである。後述するように、ロシアの対外政策の特色について考察する際、「西側」との協調関係の維持とCIS諸国との関係強化は異なった方向のベクトルを示しており、それゆえ互いに相矛盾する性格であると理解されることが多い（2）。しかし、ロシアと「西側」との協調関係の維持発展とCISとの関係強化は必ずしも常に矛盾するものではなく、現実には同時に進行したのである。

本稿においては以上の問題意識に基づき、第1にソ連解体後6年にわたったロシアの対外政策動向について考察し、第2にその時期におけるロシアと旧ソ連諸国との関係を概観する。そして第3にNATO拡大問題をめぐりロシア国内で行われた議論、またその議論がロシアの対外政策に及ぼしたあるいは今後及ぼし得るインパクトについて考察するつもりである。なお1994年6月ロシアがNATOと「平和のためのパートナーシップ（PFP）枠組み文書」に調印する以前の対外政策の特色については、すでに別稿で検討を行ったので（3）、本稿では主としてそれ以後、97年5月にロシアとNATOが基本文書に調印するまでの問題に焦点をあてることとする。以上の考察を通じて冷戦構造崩壊後におけるロシアの対外政策の特色について、明らかにすることができると考える。

## 1 ソ連解体とロシアの対外政策

### 1) コズィレフからプリマコフへ

1991年12月のソ連解体によって、ソ連を構成していた15の共和国はそれぞれの道を歩み始めた。内戦の続いたグルジアと、ソ連解体に先駆けて91年9月すでにソ連から離脱して独立を果たしたバルト三国（エストニア、ラトヴィア、リトアニア）を除く11の共和国によって、CISが形成される。しかし、CISにはかつてのソ連共産党中央委員会政治局のような「中央」は当然ながら存在しておらず、またCIS創設後多くの協定や条約が調印されたものの、その大半は無効となるか紙上の計画にとどまったという事実が示すように、CISの機能不全状態は当初から著しいものがあった。

ソ連解体後ロシアの対外政策における第1の課題は、ゴルバチョフ政権期のソ連の遺産である「西側」諸国との協調関係をいかにして維持し発展させるのかであり、また第2の課題は、ある日突然外国になってしまった旧ソ連構成共和国との関係をどのようにして構築し、各国におけるロシアの利益を擁護していくかであった。しかし反面2つの課題を同時に追及することは、現実には必ずしも容易でなかったのである。旧ソ連諸国におけるロシアの利益を擁護しようとする、「ロシアの大国主義的意図の現われ」として「西側」諸国からの批判にさらされた。一方「西側」との協調関係の維持発展に努めると旧ソ連諸国におけるロシアの利益を擁護することが困難になり、その結果外務省をはじめロシア政府は議会や軍部など国内からの非難の的になったのである（4）。

ロシアの対外政策の力点は、1992年1月からその年の10月ころまでは、もっぱら「西側」諸国との協調関係の維持と発展にあった。外務大臣A. コズィレフは、言葉の上では旧ソ連諸国との関係を重視しつつも、実際には旧ソ連諸国の動向を見守るのみで、それらの国々とロシアとの関係の調整について何らイニシアチブを発揮することはできなかったのである。1952年生まれで英語とフランス語に堪能なコズィレフは、ゴルバチョフ政権期の新思考外交の中で育った新しいタイプのソ連外交官であり、1990年6月ロシア共和国が主権宣言を発表した後同年10月、B. エリツィン政権によってロシアの外相に任命される。ペレストロイカの遺産を受け継いだコズィレフの外交姿勢は、英米など「西側」との協調を重視することから、「大西洋主義」と称されたが、同時に「西側追従外交」として1992年前半にはロシア国内からの集中砲火を浴びる結果となった。

1992年10月、「ロシアの国益を擁護すべし」という議会（当時のロシア共和国最高会議）や軍部による批判を受けて、ロシアの対外政策路線は軌道修正が行われる。コズィレフ外相は、旧ソ連諸国における地域紛争の問題にロシアが積極的に対応する用意があること、また旧ソ連諸国に居住するロシア人やロシア語を母国語として使用している住民の権利の擁護の必要性について訴えたのである。これは、ロシアが「西側」との協調関係を第一義的に重視するというそれまでの立場をあらため、たとえ「西側」との間である程度の摩擦を引き起こすことがあったとしても、旧ソ連諸国におけるロシアの利益を擁護するというコズィレフの決意表明にはかならなかった。以後ロシアの対外政策における基本課題は、「西側」との協調関係の維持と旧ソ連諸国におけるロシアの利益の擁護という異なったベクトルの間のバランスに求められることとなったのである。

1993年以降、ロシアはCIS諸国との関係強化に向けて努力するようになった。経済関係の強化についてはもとより、後述するように、95年9月にはCISの段階的統合を進めるという国家的方針が打ち出されたのである。反面94年6月、ロシアはNATOとの間でPFP枠組み文書に調印し、「西側」との協調関係維持に対する関心が引き続いていることを示した。このように、その時々内外情勢によって振り子の揺れはみられるが、ロシアの対外政策の力点がさきほど述べた二つの課題の間でバランスを求めるものであったことに変化はない。ただし西側との関係を第一義的に重視するコズィレフの外交はすでに大きく変質していた。コズィレフは1996年1月初めまでは、引き続き外相の職にとどまっていたが、ロシアの対外姿勢はもはや「大西洋主義」でも「西側追従外交」でもなかったのである。

1996年1月、コズィレフは外相の職を辞任し、代わってE. プリマコフが外相に任命された。コズィレフの外相辞任については、次のような理由が挙げられよう。第1にコズィレフの外交姿勢はすでに大きく変質したが、一度「西側追従外交」の烙印を押された人物がいつまでも外相の職にとどまっていることは、エリツィン政権にとって好ましいことではなかった。特に6月の大統領選挙をひかえ、内政上の配慮はきわめて優先順位の高い問題であった。第2にコズィレフはその対外姿勢を変質させたことによって、ロシア国内の親英米派のグループからも信頼を失う結果を招いたのであり、この点も辞任の一因として考えられる（5）。

新外相プリマコフは、1959年以来のソ連共産党員であり、また中東問題の専門家としての評価も高く、科学アカデミーで活躍した経歴をもつ。ゴルバチョフ政権期には、党中央委員、さらには政治局員候補に登用され、ソ連最高会議連邦会議議長や大統領評議会のメンバーな

ど要職を歴任した。一方ソ連解体後エリツィン政権下においても対外情報局長官を勤めるなど引き続き政策形成に関与し得る地位にあったのである。ゴルバチョフ政権期、プリマコフは資本主義の評価をめぐって保守派と論争を繰り返し、A. ヤコブレフと並んで新思考外交の理論的支柱となった人物であり（6）、西側との関係においてソ連が現実主義的な協調関係を構築する上で、大きな役割を果たした。反面エリツィン政権下では、後述するようにCIS諸国との関係強化を訴える報告を行うなど、その対外姿勢はむしろ旧ソ連時代の権益擁護を重視する立場に近いものであった。

以上のようにプリマコフは、「西側」との協調を重視するグループ、また旧ソ連諸国におけるロシアの利益の擁護を主張するグループ双方からの支持を獲得し得る人物にほかならなかった。別の言い方をすれば対外政策の形成、その遂行にあたってリーダーシップを発揮し得ることを期待されて外相に就任したのであり、その点で、前任者のコズィレフとは大きく異なっていたのである。

## 2) 対外政策形成における外務省の役割

1991年12月のソ連解体によって、ロシア外務省はソ連外務省の機構や人材の多くを受け継いだ。しかし、ソ連時代の憲法が引き続き有効であった92年1月から93年12月までの期間は、大統領と外務省は議会（最高会議）の強い圧力を受けながら、対外政策の立案と遂行にあたる。特に国内の「西側追従外交」批判にさらされた結果、政策形成過程における外務省の役割は次第に限られたものとなっていった。92年3月、エリツィン大統領は安全保障問題をめぐる大統領への政策提言を目的に国家安全保障評議会を設置し、また同年12月には対外政策をめぐる各省庁間の利害対立の調整を目的に、国家安全保障評議会の中に省庁間対外政策委員会を設置をみた。このように大統領令によって次々に評議会や委員会が設置されるが、その結果政策の立案と遂行にあたって最大の責任を負っている機関がどこなのかはますますわかりにくくなり、少なくとも外部からみる限り、ロシアの対外政策形成過程をめぐる不透明感が増大したように思われる（7）。

93年12月、ロシアの新たな政治勢力の配置を定める議会（連邦会議、国家会議）選挙が実施されたと同時に、ロシア連邦の憲法が制定をみる。新憲法は大統領に政府閣僚の任免権を付与するなど大統領の強力な権限を定めたが、対外政策形成においても大統領は「ロシア連

邦の対外政策を指導する（86条）」という条項により、議会の意思からは相対的に独立した形で、大きな役割を発揮することが規定されたのである。

コズィレフ外相が辞任する直前の95年12月、エリツィン大統領は大統領令によって対外政策評議会を設置する。これは、外相、国防相、対外情報局長官、連邦保安局長官などで構成され、また連邦大統領に直属する機関として位置づけられた（8）。設置の目的は、対外政策を大統領の指導下に直接置くことによって政策形成過程の調整をはかり、さらには外務省の発言権を一層弱めようとするものであったと考えられる。

ところが、外相が交代してから3ヵ月もたたない96年3月、エリツィン大統領は「ロシア連邦の統一された対外政策遂行にあたって連邦外務省が調整的役割を果たすことについての大統領令」を布告した。その内容は対外政策分野全体における外務省の果たすべき役割を定めたもので、外務省が対外政策の遂行を全般的に統括し、諸外国並びに国際機関との関係において中心的な役割を担うこと、また対外政策分野における連邦執行機関内部の活動を調整することを明らかにしたのである（9）。

以上考察したように、ロシアの対外政策形成における外務省の役割は、前外相コズィレフのもとで機会あるごとに縮小され、その発言権は組織図の上でもまた現実の政策遂行の上でも限られたものにならざるを得なかった。こうしたことが先程述べたロシアの対外政策路線の変化に影響を及ぼしたことは言うまでもない。一方プリマコフの外相就任後は、外務省の役割の地盤沈下に歯止めをかけようとする動きがみられた。1996年1月以降は、対外政策の立案と遂行にあたって、外務省のリーダーシップ確立を重視する動きが顕著に示されたのである。

## 2 CIS諸国との関係強化

1993年12月の新憲法の採択、また連邦議会選挙の結果を受けて翌94年2月、エリツィン大統領は議会で演説を行い、年頭教書の形で内外政策の基本方針を明らかにした。その中で示された対外政策の優先順位の第1位は、CIS諸国との関係に置かれていた（10）。1994年以後CIS諸国との関係の強化は、ロシアの対外政策の中で圧倒的に高い優先順位を占めるようになる。翌年95年2月、エリツィン大統領は同様の演説を議会で行うが、対外政策の優先順位の第1位に引き続き変化はなかった。また前年のそれに比べると内容はより具体的であったといえ

る。エリツインはロシア外交の戦略的課題としてウクライナとの関係改善を挙げ、またベラルーシ、カザフスタンとの関係強化の必要性を訴えたのである（11）。

なぜウクライナ、ベラルーシ、カザフスタンの三国はロシアの対外政策においてこのように重要なのであろうか。その理由としてまず挙げられるのは、これらの国々に居住するロシア人の数の多さに加えて、ロシアとの経済関係の緊密さである。1994年から96年までの3ヵ年の上半期の貿易統計によると、三国との貿易額の合計はロシアのCIS諸国との貿易額全体の約90%を占めており、ウクライナ、ベラルーシ、カザフスタンがロシアにとっては他のCIS諸国とは群を抜いて深い関係にあることがわかる（12）。別の言い方をすれば、ロシアにとって他のCIS諸国との協力はそれほど重要ではないのである。その中でもウクライナとの貿易額の大きさは96年にはCIS諸国との貿易額全体の50.5%に達しており、この数字はベラルーシ、カザフスタンと比べても際立っている。さらにロシアはウクライナとの関係において、クリミア半島の領有権や黒海艦隊の分割をめぐる政治的争点をかかえている。争点をかかえているがゆえに、ロシアはウクライナと関係改善を進める必要があるものであり、対外政策における優先順位はおのづと高いものになる（13）。

95年1月、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン三国により「関税同盟」が締結をみる。このようにしてロシアにとって利害関係の大きいベラルーシ、カザフスタンとの経済面での統合に向けて一步が踏み出されるが、さらに95年9月、ロシアは経済面のみならず、政治的、軍事的側面をも含めたCISの統合を目指すことを明らかにしたのである。9月14日、「CIS諸国に対するロシア連邦の戦略的路線」と題する大統領令が発表される。その内容は関税同盟締結など共通の経済政策、また共通の対外政策や安全保障政策（特にEU、NATOとの関係において）の実施を通じて、将来の目標としては政治的軍事的統合をCIS諸国の間に徐々に作り出していこうとするものであった（14）。

96年にはいって、ロシアとCIS諸国との間に相次いで条約が成立し、協力関係の強化と統合の実現に向けて布石が打たれる。まず96年3月、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギスタンの4ヵ国は、「経済的人文的分野における統合の深化に関する条約」を締結した。以下本条約の内容を検討してみたい。まず第1条では、条約の目的として将来各国家間の共同体を創設することを挙げ、条約締結国は経済、学術、教育、文化、社会政策などの分野における段階的統合実現のために共同の努力を行うことを明らかにする一方、各国の主権尊重、平等互惠、国境の不可侵、また内政不干渉などの原則を侵すものではないというただし書きがつ

けられる。次に、条約の最大の目的は、共通の経済圏の形成（第2条）など経済協力の強化にあることが謳われ、現行経済改革の基本方向、改革実施の期間や目標、方策などについて各国間で合意された点を実現すること（第3条）、また1996年中に統一した関税政策の実施をはかること（第4条）などが示される。さらに対外政策、安全保障政策、国境政策などについて各国間の意見調整をはかること（第14条）、統合を促進するための機関として国家間評議会、統合委員会、議会間委員会を設立する（第17条）ことなどが定められている（15）。

要するに本条約は、将来の目標としてはロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギスタン4カ国の政治的統合を視野にいれながらも、条約自体の主たる目的は共通の経済政策実施とそのための協力関係の強化にある。特に各国の主権を制限する内容が条文中に含まれていない点は、この条約の性格を考える上で重要であろう。

しかし、ロシアとベラルーシの関係はカザフスタンやキルギスタンのそれと比較して明らかに踏み込んだ形で展開する。すでに95年2月ロシアとベラルーシは友好親善協力条約に調印していたが、96年4月には共同体形成条約が、また97年4月には同盟条約、5月には同盟条約と不可分の同盟憲章が調印をみるのである。このようにしてロシアとベラルーシは経済面はもとより政治面においても統合の進展をはかっていくのである。

96年4月に調印された共同体形成条約は、第1条で双方が「政治的、経済的に深く統合された共同体の創設を決定した」と述べる。また共通の経済圏形成を目標として1997年の終わりまでに現行経済改革実施の終了時期、達成の程度をそろえ、同時に改革推進のための法的制度的基盤を整えることを明らかにしている（第4条）。さらにやはり97年末迄に両国の金融信用制度を整備して、共通通貨制度実現の条件を整えることが謳われている（第7条）。加えて、共同体の最高機関として最高評議会を、最高評議会の執行機関として執行委員会を、共同体の立法機関として両国議会の同数の議員から成る議会間会議の設立を規定する（第9条、第11条、第10条）（16）。

以上のように、ロシアとベラルーシの間で締結をみた共同体形成条約は経済協力の強化にとどまらず、政治的、経済的統合の実現を謳っている。特に経済政策の統一を1997年末を目処に達成すると述べるように、統合の目標期限が明示されているのであり、この点は、両国関係の深化の程度を推し量る上で重要である。しかし反面、統合のための機関創設が決定はしたものの、それぞれの機関の役割についてはまだ具体的に明らかになってはおらず、1996年の段階では統合の細目について依然として定まっていなかったことがうかがえるのである。



97年4月、ロシアとベラルーシは同盟条約に調印し、共同体を同盟に発展的に改組すること、さらに、同盟の機能や性格を詳細に定めた同盟憲章を制定することについて明らかにした(17)。憲章の内容は以下のような特色をもつ。第1に、ロシア連邦の市民とベラルーシ共和国の市民は、それぞれ同時に、「同盟の」市民であることが規定されている(第2条)。第2に、最高評議会、議会間会議、執行委員会という同盟各機関の役割とその細目について、具体的に明らかにされている。第3に、政治、経済、社会、安全保障の各分野にわたって同盟の果たすべき課題が示された。特に安全保障問題については、同盟を構成する各国家の主権と独立に対する脅威を防止するために、必要な場合には共同で対処すると述べる他、国防、国境政策についても協議を行い、共同歩調をとることが明らかにされている(第11条)。さらに第4に、同盟を構成する国家のいずれかが同盟憲章に矛盾する内容の法律を採択した場合、最高評議会、執行委員会はその権限の範囲内で当該国家機関に対し注意を喚起し、その法律の効力停止を求めることができる(第34条)という内容が示すように、国家主権の制限を示唆する条項が含まれているのである(18)。

以上のように、同盟憲章が締結されたことによって、ロシアとベラルーシの政治的経済的統合に向けた条約上の基盤が整備された。特に憲章の中で両国間で意見の違いが生じた場合の対応について明記され、また国家主権の制限につながる内容が含まれていることは同盟の性格を考える上で重要であろう。むろん、条約上の基盤が整備されたことがイコール現実の政策における国家統合の完了を意味するものでは決してない。またスラブ民族同士であるという共通性を持ち、政治的争点も少ないという点でロシアとベラルーシの関係はCIS諸国の中でも特殊であり、他のCIS諸国が統合の動きに追従することは考えにくい(19)。しかし、ベラルーシと同盟条約ならびに同盟憲章を締結し、続いて前述したようにウクライナと友好協力パートナーシップ条約に調印したことによって、旧ソ連諸国との関係強化、またCISの段階的統合をめざすロシアの対外政策は一つの区切りを迎えたのである。

### 3 NATO拡大問題の展開

#### 1) NATO拡大問題の発端

1991年7月のWTO(ワルシャワ条約機構)解体によって、ソ連と中東欧諸国の政治的、軍事的提携関係も消滅した。こうしてヨーロッパの安全保障上の空白地帯に取り残される危険

性を感じた中東欧諸国は、92年から93年にかけてのロシア政治の行方の不透明さや旧ユーゴスラヴィアにおける民族紛争の拡大をまのあたりにしたことも手伝って、積極的に「西側」に接近を始める。特に中東欧の中でも民主化、市場経済化が比較的順調に進んだハンガリー、チェコ（1993年1月チェコスロヴァキアはチェコとスロヴァキアに解体した）、ポーランドは自国の安全保障の拠り所をソ連解体当初からNATOに対して求め始めていたのである。

ロシア政府はソ連解体後しばらくの間は、中東欧諸国の動きに大きな関心を示さなかった。ロシアの対外政策の中で中東欧諸国が重要な位置を占めていること、ロシアを犠牲にした形でのNATOの中東欧への拡大をロシア政府は容認できないことが文書や声明の中で明らかにされるようになったのは、1993年以降のことである（20）。93年後半エリツィン大統領はポーランドなど中東欧諸国を相次いで訪問し、ロシアとの関係強化をはかった。また前述したようにエリツィン大統領は94年2月、連邦議会における演説の中でロシアの対外政策の優先順位を明らかにし、CISの重要性を訴えたが、同時に中東欧諸国に対しても関心を取り戻すべきことを主張したのである（21）。

こうして、NATO拡大をめぐるロシアの懸念に配慮したNATO首脳会議は94年1月、「平和のためのパートナーシップ構想（PFP）」を提案した。これは中東欧諸国のNATO加盟については当面見合わせる一方、NATOと中東欧諸国の安全保障面における協力関係を個別に構築することをねらったもので、NATOはロシアを含む旧ソ連諸国また中東欧諸国に、NATOの政治的、軍事的活動への参加を呼びかけたのである。94年6月、ロシアはNATOとPFP枠組み文書に調印し（それに先立ちすでに旧ソ連及中東欧20カ国が枠組み文書に調印した）、さらに95年5月には個別協力協定が調印をみる。しかし、にもかかわらずNATO拡大に向けた動きはとどまることを知らなかった。95年9月、NATOは「新規加盟国の権利と義務は、既加盟国のそれと同じにする」ことなどを定めて、中東欧諸国の加盟をめぐる基本原則を採択した。こうしてNATO拡大問題はいよいよ現実の日程に上ることになったのである。

## 2) ロシア国内の議論

エリツィン大統領をはじめロシア政府は、機会あるごとに「中東欧諸国のNATO加盟は容認できない」と発言してきた。また、95年12月の連邦議会選挙前に行われたアンケートによると、「NATO拡大はロシアにとって脅威か」という質問に対して、2つの政党（「わが家ロシ

ア」、「ロシアの民主的選択」が態度を保留した他は軒並みほとんどの政党が「脅威である」と回答している（22）。なぜロシアは政府、議会を含めて中東欧諸国のNATO加盟に執拗に反対しつづけたのか。しかし、にもかかわらず97年5月事実上容認するにいたったのはどうしてであろうか。

ここで重要な点は、ロシアが中東欧諸国に関心を向け始めた時期とロシアの対外政策に軌道修正がみられた時期が一致することであり、その意味で「西側」との協調関係を第一義的に重視する立場をあらため、「西側」との協調関係維持と旧ソ連諸国におけるロシアの利益の擁護の間でバランスを求める立場に対外姿勢を変化させた92年末から93年初めの路線転換は、大きな意味をもっている。別の言い方をすれば、ロシアとCIS諸国との関係強化の必要性が、中東欧諸国に対するロシアの関心を増大させたと思われるのである。

この点をあらわすものとして93年11月にプリマコフらの手によって明らかにされた対外情報局による報告が挙げられる。同報告は、NATO拡大を容認できない理由として中東欧諸国のNATO加盟がもたらすであろう連鎖反応を指摘する。すなわちポーランド、ハンガリー、チェコなどのNATO加盟はバルト三国の加盟につながり、ついには旧ソ連各国にその影響が広がる恐れがあるというのであり、中東欧のNATO加盟がロシアと旧ソ連諸国との関係にマイナスの作用を及ぼすことを懸念してNATO拡大に反対するのである（23）。対外情報局長官プリマコフは94年9月にもロシアと旧ソ連諸国との関係強化、CIS統合の必要性を訴える報告を行ったが（24）、そのプリマコフがすでに述べたように96年1月外相に就任し、対外政策形成における中心人物としてエリツィン政権によって登用されたことは、ロシアの対外政策におけるCISとNATO拡大問題の位置づけを考える上で重要な意味があろう。それでは、もしCISの統合に向け一定の成果が上げられるならば、ロシアが中東欧諸国へのNATO拡大を容認することもあり得るであろうか。以下NATO拡大問題をめぐりロシア国内で繰り広げられた議論の内容を整理してみたい。

NATO拡大問題をめぐる議論は、まずNATOの拡大そのものを阻止できるかどうかという点について行われた。94年1月NATOはロシアの懸念に配慮してPFP構想を提起するが、その際ロシアがこれに参加すべきか否かをめぐって賛否両論が明らかにされたのである（25）。国家会議（下院）国際安全保障並びに軍備管理小委員会議長V. ニコノフや同国際問題委員会議長V. ルキンは、PFP調印によってロシアがヨーロッパの安全保障問題にかかわることができ、NATO拡大の動きに歯止めがかかることを期待して調印を主張するが、一方軍部などを中心

にPFPの有効性に対する懐疑論は根強いものがあつた。しかし結局は、PFPがNATO拡大を一時的に遅らせることはできても拡大に歯止めはかけられないとみる一部の懐疑論を押し切つて、ロシアは94年6月、PFPに調印したのである。

95年にはいってNATO拡大に向けた動きがいよいよ現実のものとなってくると、議論の性格にも変化がみられる。すなわち93年から94年にかけては、いかにして拡大の動きに歯止めをかけるかが関心の焦点であつたが、95年にはNATOの東方への拡大をもはや押しとどめることはできないとみて、ロシアがそれにどのように対抗するかが議論されるようになってくるのである。ロシアの新聞紙上では、PFPに対する失望感が再三にわたって表明された(26)。またルキンがロシアと旧ソ連諸国、特にベラルーシとの関係を強化する必要性を訴えた他(27)、国防相P. グラチョフもCIS強化またアジアの中でロシアの同盟国をみつける意義を主張したのである(28)。ルキンやグラチョフのように、政策形成において役割を果たし得る人物の中からこのような見解が示されたことの意味を軽視することはできないが、NATO拡大の動きに対抗してCIS強化を主張する立場は、特に軍部の間で根強いものがあつたといえよう(29)。

しかし96年にはいと、特にその後半議論の内容は再び変化する。ロシア国内の新聞や雑誌では、前年著しかった拡大反対論、警戒論が急速に後退し、替わってNATO拡大は避けられないことを前提にロシアの対外政策を立案するべきではないか、さらにはロシアとNATOとの間に協力関係を構築すべきであるという主張が、国防総省機関紙も含めて行われるようになったのである(30)。こうして96年後半以降、ロシア政府はNATOとの協調関係確立を積極的に求め始める。

ロシア国内で議論の内容に変化がみられた理由として、次の3点が挙げられよう。第1にNATOの側からロシアとの協調関係確立を求める動きが顕著になった点である。NATO事務総長KH. ソラナは、この点について96年10月ロシアの新聞紙上に寄稿し、新規加盟国の領土内には核兵器を配備しない、またNATOとロシアとの協力関係の在り方を定めた文書に早期に調印をめざすなどの提案を行ったが(31)、すでにそれ以前96年前半からロシアとの協調関係を模索するNATO側の姿勢は具体的に示されていた。

第2に、NATO拡大は現実には容易なことではないという認識がロシア国内で急速に広まってきた点である。早期加盟が最も有力視されるポーランド、ハンガリー、チェコでさえも、加盟の実現には軍隊の再編と装備の近代化が必要であり、そのための経済的コストは無視で

きないものがある (32)。ましてNATO拡大が旧ソ連諸国に波及するには、明らかに時間が必要である。ウクライナは目下のところロシアに対する配慮を優先させ、NATO加盟には否定的である (33)。またバルト三国は早期加盟を求めているものの、アメリカなどNATOの側の方が近い将来加盟させることを躊躇している (34)。このようにロシアが最も恐れる旧ソ連諸国へのNATO拡大が現実の日程にのぼっていないことが、この問題をめぐるロシア国内の議論を冷静なものにしていったと思われるのである。

第3に、第2の点と関連してであるが、ロシアとCISとの関係強化の動きに前進がみられたことである。既述のように、96年3月、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギスタンは「経済的人文的分野における統合の深化に関する条約」に調印し、また4月にはロシアとベラルーシの間で「共同体形成条約」が締結された。ロシアが中東欧諸国のNATO加盟に否定的な態度を示したのは、ロシアと旧ソ連諸国との関係に及ぼし得るマイナスの影響を懸念してのことであったとするならば、CISの中でもロシアと結び付きの大きい国々との関係が進展したことは、ロシアをNATOとの協調関係確立に踏み切らせる大きな要因となったのではないだろうか。別の言い方をすれば、CIS統合に向けて一定の成果がみられたからこそ、ロシアは中東欧諸国のNATO加盟を事実上容認するにいたったと思われるのである。

### 3) NATOとの協調関係確立

1996年1月に外相就任後、プリマコフのNATO拡大問題をめぐる発言は次のように要約される。第1に、ロシアはNATOの東方への拡大を望んではおらず、またロシアの国境線にNATOの軍事機構が迫ってくるのを容認することもできない。しかし第2に、軍事機構が国境線に迫ってこないというのであれば、その線で妥協の余地は残されている。そして第3に、NATO拡大についてはどこの国も拒否権を発動できない、すでにそういう時代は過去のものになった (35)。換言すれば、NATO拡大に原則としては反対であるとしながらも、妥協の余地はあるというのが、プリマコフの立場であったといえよう。

その後NATOの側からロシアとの間で妥協を模索する動きが起こってきたことについては、すでに述べたとおりである。96年6月エリツィン大統領は国防相グラチョフを主として内政上の理由から解任し、後任としてI. ロジオノフが就任した (36)。既述のように96年後半には国防総省機関紙『赤い星』におけるNATO拡大反対論は急速に鳴りをひそめ、替わってロシア

はNATOと協力関係を構築すべしとの主張が行われるようになるのである（37）。

96年9月末、ロジオノフはNATO国防相会議に出席し、ロシアとNATOとの協力関係構築について協議を行った。ロジオノフの帰国後報告を受けたエリツィン大統領は、この問題について発言し、NATO拡大が先行しその後にロシアとNATOとの間に協定が締結されるのではなく、ロシアとの協定締結の後にNATO拡大が続くべきことを主張している（38）。以後はロシアとNATOとの間で、いつ、いかなる内容の文書が調印をみるかが関心の焦点になったのである。

1997年5月、エリツィン大統領、ソラナ事務総長、及NATO加盟各国首脳によって「ロシア連邦とNATOの相互関係、協力、安全保障についての基本文書」がパリで調印をみた。特に軍事政治問題をめぐっては、NATOは核兵器を新規加盟国に配備する意図、計画、根拠をもっておらず、また将来においてももたないことが明記されたのである（39）。

97年7月に開催されたNATO首脳会議によって、ポーランド、ハンガリー、チェコの加盟に向けて具体的な道筋が作られた。このように中東欧諸国のNATO加盟問題が一つの結論をみたことによって、冷戦構造崩壊後のヨーロッパの国際関係、のみならずアジアも含めたユーラシア大陸全体の国際関係が、新しい段階を迎えたのである。

## 結 び

1992年末から93年にかけてみられたロシアの対外政策路線の転換との関連で、中東欧諸国のNATO加盟問題、またCIS統合の意味について考察を行ってきた。本稿を結ぶにあたって以下3点を述べておきたい。

第1に、「西側」諸国との協調関係の維持と旧ソ連諸国におけるロシアの利益の擁護の間でバランスをはかることが1992年末からのロシア外交の課題であったが、2つの課題は異なった方向のベクトルを示しており、両者を同時に追及することは時として困難である。しかし、NATO拡大をロシアが事実上容認したことは、96年から97年にかけて進展したCIS統合の動き、特にロシアとベラルーシとの共同体、さらには同盟成立という一連の動きと切り離して考えることはできない。換言すれば、統合について一定の成果があったからこそNATOとの協調関係の確立は可能となったのである。さらに「西側」との協調関係を維持することなしにもはやロシアはその対外政策を構築できないのであり、この点は不可逆的な流れであるといえ

よう。

第2に、対外政策構築におけるプリマコフ外相の役割の大きさである。プリマコフは、「西側」との協調関係を重視するとともに、エリツィン政権下ではCIS統合の必要性を主張するなど「保守派」といわれる人々に近い対外認識を示していた。異なったベクトルを示す2つの課題を同時に追及するためには、色々な意見、さまざまな見解をもった人々の利益を集約する必要がある。プリマコフはロシア国内の各層の利益を集約し得る人物に他ならなかった。また旧ソ連諸国との関係においてプリマコフが「保守」的見解を示していたからこそ、ロシアはNATOとの協調関係を確立することができたと思われるのである。

第3に、CIS統合の意味についてである。ロシアとベラルーシとの同盟条約及同盟憲章の締結、また、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギスタンの「統合の深化に関する条約」の成立は、一見するとソビエト連邦の復活をロシアが意図しているように思われることがある。しかし、その動機は本質的に異なっている。ロシアが関係強化を進めている対象は、いずれもロシア人やロシア語を使用する住民が多数居住し、ロシアとの経済関係も緊密な国々である。ロシアは旧ソ連諸国に存在する現実的利益ゆえに統合に努力しているのであり、共産党が一党支配を行ったソビエト連邦の統合とは、性格を異にしているのである。以上のように、ロシアの対外政策における脱イデオロギーの立場は、ソ連解体とペレストロイカ終了後6年を経てなお生き続けていると考えられるのである。

## 注

- (1) 〈Rossiiskie Vesti〉, 1997. 7. 2.
- (2) ロシアと旧ソ連諸国との関係をめぐって研究者の間で行われている議論については、日本国際問題研究所平成8年度外務省委託研究報告書『ロシアの近隣諸国外交』（1997年3月）に所収された各論文を参照されたい。
- (3) 小澤治子「冷戦構造崩壊後のロシアの対外政策 — 中東欧の位置づけを軸に — 」慶応義塾大学法学研究会『法学研究』第67巻第12号（1994年12月）331～353ページ。
- (4) 同上、337～341ページ。
- (5) コズィレフの外相辞任とプリマコフ就任の背景、またロシア国内におけるその評価については、松井弘明「ロシア外交の変転 — コズィレフからプリマコフへ」（『国際問題』

- 448号、1997年7月）10～12ページを参照されたい。
- (6) 小澤治子「ソ連における“日本軍国主義”観 ― プレジネフからゴルバチョフへ」『外交時報』1276号（1991年3月）44～48ページ。
  - (7) 1992年から1993年にかけてのロシアの対外政策形成過程については、小泉直美「ロシアの近隣諸国外交」（『国際政治』104号、1993年10月、151～167ページ）を参照されたい。
  - (8) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1996. 2. str. 6~8.
  - (9) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1996. 4. str. 3~4.
  - (10) 〈Rossiiskaya Gazeta〉, 1994. 2. 25.
  - (11) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1995. 3. str. 3~7.
  - (12) 〈Finansovye Izvestiya〉, 1996. 9. 26. なお詳細については、横手慎二「ロシアの対CIS政策 ― 5年後の状況」（前掲『ロシアの近隣諸国外交』1997年3月）22～25ページ、を参照されたい。
  - (13) ロシアとウクライナとの関係については、末澤恵美「NATOの東方拡大と黒海艦隊問題をめぐるロシア＝ウクライナ関係」（前掲『国際問題』448号、28～39ページ）を参照されたい。
  - (14) 〈Rossiiskaya Gazeta〉, 1995. 9. 23.
  - (15) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1996. 4. str. 56~60.
  - (16) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1996. 5. str. 39~42.
  - (17) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1997. 4. str. 41~43.
  - (18) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1997. 6. str. 30~39.
  - (19) ロシアとベラルーシの統合が急速に進展した理由として、ベラルーシがロシアからの援助によって経済改革を進めたいという経済的関心に基づくものであったのに対し、ロシアの方はベラルーシに軍事基地を確保したいという安全保障上の関心によるところが大きかったといわれている（松井弘明「CIS＝統合か分裂か」、前掲『ロシアの近隣諸国外交』1997年3月、9～18ページ）。
  - (20) 前掲、小澤「冷戦構造崩壊後のロシアの対外政策」、346～351ページ。
  - (21) 〈Rossiiskaya Gazeta〉, 1994. 2. 25 (ukaz. soch.).
  - (22) 『読売新聞』1995年11月24日。
  - (23) “Opravdano Li Rasshirenie NATO?”, 〈Nezavisimaya Gazeta〉, 1993. 11. 26.



- (24) 〈Rossiiskaya Gazeta〉, 1994. 9. 22.
- (25) 前掲、小澤「冷戦構造崩壊後のロシアの対外政策」、344～346ページ。
- (26) 〈Nezavisimaya Gazeta〉, 1995. 6. 21. 〈Krasnaya Zvezda〉, 1995. 7. 12. 〈Rossiiskie Vesti〉, 1995. 10. 19.
- (27) 〈Nezavisimaya Gazeta〉, 1995. 3. 14.
- (28) 〈Krasnaya Zvezda〉, 1995. 11. 1.
- (29) B. Gromov, “Reforma Armii Vredna”, 〈Izvestiya〉, 1995. 12. 10.
- (30) A. Konovalov, S. Kortunov, S. Oznobishchev, “Rossiia i NATO: Vremya Diskussii Konchilos’”, 〈Nezavisimaya Gazeta〉, 1996. 9. 27. A. Gol’ ts, “Rossiia i NATO: Stanet Li Khaltiia Vykhodom iz Tupika”, 〈Krasnaya Zvezda〉, 1996. 9. 19.
- (31) KH. Solana, “Novyi Soyuz s Novoi Povestkoi Dnya”, 〈Nezavisimaya Gazeta〉, 1996. 10. 5.
- (32) A. Volkov, P. Zolotarev, “Rasshirenie NATO i Strany TsVE”, 〈Nezavisimoe Voennnoe Obozrenie〉, 1996. 15. A. Pushikov, “NATO: Limits to Expansion Games”, 〈Moscow News〉, 1996. 20.
- (33) ウクライナの立場については、前掲、末澤、34～38ページを参照されたい。
- (34) 〈Rossiiskaya Gazeta〉, 1996. 10. 9.
- (35) “Vneshnyaya Politika Rossii Dolzhna Byt’ Mnogovektornoi”, 〈Krasnaya Zvezda〉, 1996. 4. 2. “Sto Dnei Primakova”, 〈Novoe Vremya〉, 1996. 16. str. 26.
- (36) NATO拡大をめぐるロジオノフ国防相の立場については、角田安正「ロシアの安全保障政策とNATOの拡大問題」（前掲、『国際問題』448号）20～24ページを参照されたい。
- (37) 〈Krasnaya Zvezda〉, 1996. 9. 19 (ukaz. soch.).
- (38) 〈Krasnaya Zvezda〉, 1996. 10. 1.
- (39) 〈Diplomaticheskii Vestnik〉, 1997. 6. str. 3~10.